

Cumplir con los cambios

El FMI creó un nuevo marco de apoyo para países de bajo ingreso

Edward Gemayel y Samar Maziad

AL EXTENDERSE la crisis financiera mundial de los países desarrollados a los países en desarrollo, el FMI inició una reforma sin precedentes de su política hacia los países de bajo ingreso que culminó en el anuncio de importantes recursos frescos, apuntados por nuevos instrumentos de crédito.

Esta amplia campaña ha transformado el vínculo entre el FMI y los países que se esfuerzan por superar el efecto de una crisis que no gestaron. La iniciativa, que refleja las consultas directas realizadas con países de bajo ingreso, responde al pedido de los jefes de Estado del Grupo de los Veinte países industriales y de economías emergentes (G-20) de obrar sin demora para atender las necesidades del mundo en desarrollo.

La reforma incrementó considerablemente los recursos financieros a disposición de los países de bajo ingreso, reorganizó el marco de créditos del FMI, racionalizó la condicionalidad, redujo a cero el interés sobre préstamos concesionarios hasta 2011 y aumentó la concesionalidad en forma permanente.

Apoyo amplio

En los últimos 20 años, los países de bajo ingreso utilizaron ampliamente los servicios concesionarios del FMI y la mayoría logró mejoras notables en su desempeño macroeconómico, así como altas tasas de crecimiento. De hecho, de los 78 países que hoy pueden acceder al Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SLCP), cuatro quintos recibieron financiamiento del FMI y tres cuartos recibieron apoyo en el marco de ese servicio o su predecesor. Durante 2000–07, los países de bajo ingreso que han mantenido una relación continua con el FMI (10 años o más) presentaron un alto crecimiento medio del PIB real del 5,3%, apoyado por una inversión extranjera directa equivalente al 4,2% del PIB y flujos de ayuda del 12% del PIB, con una inflación media del 6,9% y una carga media de la deuda inferior al 40% del PIB en 2007.

Pero la actual crisis financiera amenaza con socavar los avances que muchos países de bajo ingreso han logrado a base de gran esfuerzo. Esta crisis, que se originó en las economías avanzadas y se propagó a las emergentes, amenaza ahora en su tercera oleada los notables logros económicos que alcanzaron muchos países de bajo ingreso en la última década. Este año, un estudio del FMI sobre el efecto que tuvo la crisis en dichos países advirtió que la misma, unida a la escalada de los

precios de los combustibles y los alimentos en 2008, aumentó considerablemente las necesidades de financiamiento, que de no ser atendidas sumirían a millones de personas de esos países en una pobreza aún peor. La comunidad internacional, incluido el FMI, se mostró decidida a impedirlo.

En este marco, el FMI ha reconsiderado varios aspectos de su apoyo financiero a países de bajo ingreso y, como resultado, el 23 de julio de 2009 el Directorio Ejecutivo del FMI aprobó un histórico programa de reformas para mejorar los servicios financieros concesionarios dirigidos a estos países.

Cumplir las promesas

Al adoptar estas medidas, el FMI transformó su vínculo con los países de bajo ingreso y respondió directamente al consenso internacional sobre cómo actuar ante la crisis. En marzo de 2009, el Presidente de Tanzania, Jakaya Kikwete, el Director Gerente del FMI, Dominique Strauss-Kahn, y el ex Secretario General de la ONU, Kofi Annan, convocaron a una conferencia en Dar-es-Salaam para tratar estas cuestiones. En la reunión, el FMI se comprometió a reforzar el apoyo a los países de bajo ingreso, incrementando el financiamiento, la flexibilidad y el diálogo sobre política económica, y ampliando la voz de esos países en el FMI. Estos compromisos se expresaron en la Cumbre del G-20 celebrada en Londres en abril de 2009, en la que Strauss-Kahn pidió a los donantes que facilitaran un importante incremento del crédito concesionario del FMI. El FMI cumplió estas promesas al adoptar recientemente el amplio programa de reformas.

Las reformas, que flexibilizarán los instrumentos crediticios del FMI y los adaptarán a la creciente diversidad de los países de bajo ingreso, se centran en cuatro pilares:

- Incrementar los recursos disponibles para dichos países.
- Mejorar las condiciones de financiamiento y aumentar en forma permanente la concesionalidad.
- Reestructurar y flexibilizar los instrumentos de préstamos a esos países.
- Hacer más hincapié en el crecimiento y la reducción de la pobreza.

Importante incremento del nivel de recursos. En los meses previos a la aprobación de la nueva estructura por parte del Directorio Ejecutivo, el FMI adoptó medidas para aumentar copiosamente su asistencia a los países de bajo ingreso. El organismo resolvió incrementar sus recursos concesionarios, de aquí a 2014, en un monto de hasta US\$17.000 millones,

incluidas las ventas de oro. Se espera que en 2009 y 2010 el crédito para estos países alcance un monto anual de US\$4.000 millones, frente a los US\$1.200 millones concedidos en 2008, superando así los US\$6.000 millones adicionales que pedía el G-20 para los próximos dos o tres años. El límite del monto de financiamiento anualizado que cada país puede obtener del FMI prácticamente se duplicó.

Además, los países miembros también respaldaron una asignación de derechos especiales de giro (DEG) de US\$250.000 millones, que se distribuirán en función de sus cuotas. Esto se traduciría en una asignación para los países de bajo ingreso de más de US\$18.000 millones de DEG, que servirá para reforzar sus reservas de divisas y aliviar sus limitaciones de financiamiento.

Pero para que el FMI cumpla los nuevos compromisos de financiamiento se deben recaudar US\$14.000 millones de DEG entre los actuales y posibles prestamistas bilaterales. A este fin se inició una importante campaña de recaudación para movilizar los recursos necesarios. Además, se movilizarán US\$2.800 millones para subsidios, utilizando para ello recursos internos del FMI, incluidos los provenientes de la venta de oro prevista, y aportes bilaterales para ayudar a cubrir el costo de las tasas de interés concesionarias.

Nuevos servicios flexibles. La decisión del Directorio adoptada en julio también reestructuró los servicios del FMI para países de bajo ingreso, a fin de aumentar su eficacia y flexibilizar los instrumentos de crédito concesionario y adaptarlos mejor a la creciente diversidad de los países miembros más pobres. Estos cambios reconocen que si bien muchos países de bajo ingreso deberán seguir recurriendo a los programas del FMI en forma continua, es posible que cada vez más de ellos requieran respaldo solo durante episodios especialmente difíciles (como la crisis actual), o que estimen prudente quedar habilitados en forma anticipada para recibir asistencia en un eventual caso de necesidad. La nueva estructura también instaura un instrumento único de financiamiento limitado para países que enfrentan diversos tipos de emergencias, lo que simplifica la batería de herramientas del FMI y subsana las deficiencias de la estructura anterior. Estas reformas se basan principalmente en las opiniones de los países de bajo ingreso y responden a sus necesidades cambiantes y diversas.

Esta nueva estructura, creada en el marco del nuevo Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza, comprende los siguientes servicios:

- El *Servicio de Crédito Ampliado* (SCA), sucesor del SCLP, que le permitirá al FMI ofrecer en forma continua financiamiento y programas para países con problemas persistentes de balanza de pagos.
- El *Servicio de Crédito Stand-By* (SCS), similar a los acuerdos *Stand-By* a disposición de todos los países miembros, brindará asistencia financiera y en materia de política económica a países de bajo ingreso con necesidades a más corto plazo o puntuales de diverso tipo. También permite el uso precautorio, en los casos de necesidades de financiamiento potenciales.
- El *Servicio de Crédito Rápido* (SCR) brindará financiamiento limitado ante necesidades urgentes, con menor con-

dencialidad. Es particularmente útil cuando un país solo necesita financiamiento a corto plazo o cuando su capacidad para aplicar políticas es limitada.

Además de estos servicios, el Instrumento de Apoyo a la Política Económica (IAPE) seguirá siendo el instrumento no financiero de respaldo a las políticas de los países de bajo ingreso, que facilitará el acceso al SCS y el SCR de ser necesario.

Diversas opciones. Estos cambios permiten a los países elegir el servicio más adecuado para sus problemas. Por ejemplo, Mozambique y Tanzania lograron estabilidad macroeconómica y un gran crecimiento en el marco de sucesivos programas con respaldo del SCLP. Luego, ambos países optaron por un IAPE para consolidar sus avances sin recurrir al financiamiento del FMI. Pero cuando arreció la crisis financiera mundial, ambos países recurrieron, como muchos otros, a la asistencia financiera del FMI mediante el Servicio para Shocks Exógenos. En el marco de la nueva estructura, los dos países podrían, por ejemplo, recurrir al SCS en circunstancias económicas similares. Y también podrían utilizarlo en forma precautoria en caso de una necesidad financiera posible pero no inminente.

Modernización de las condiciones de crédito

Condicionalidad más flexible. Estos nuevos servicios fueron precedidos este año por la decisión del FMI de flexibilizar la condicionalidad estructural en todos sus programas, concentrándose más en metas básicas acordes con las circunstancias de cada país y concediendo una mayor libertad en la adopción de las políticas necesarias.

Mejorar las condiciones financieras y la concesionalidad. Ante los graves trastornos económicos derivados de la crisis, los países de bajo ingreso también recibirán un alivio excepcional en todos los pagos de intereses correspondientes a préstamos concesionarios activos adeudados al FMI hasta fin de 2011. De hecho, se aplicará una tasa de interés de cero hasta fin de 2011. Además, a partir de entonces, el interés sobre estos tres servicios se revisará regularmente bajo un mecanismo que permite incrementar la concesionalidad ofrecida por el FMI.

Hacer más hincapié en la reducción de la pobreza. La nueva estructura, con sus tres servicios, seguirá atribuyendo gran importancia al crecimiento y el alivio de la pobreza. Los países que soliciten el respaldo del FMI deben indicar la forma en que su programa económico promueve ambos aspectos. Asimismo, las estrategias para reducir la pobreza propias de cada país seguirán siendo la base de la continuidad de los programas del FMI en el marco del SCA. En la medida de lo posible, los programas incluirán metas específicas para salvaguardar el gasto social y otros gastos prioritarios. Hasta ahora, los programas del FMI han contemplado el aumento del déficit fiscal en la mayoría de los países de bajo ingreso para compensar el efecto adverso de la actual crisis. Además, muchos programas ya incluyen metas específicas para preservar o aumentar el gasto social. ■

Edward Gemayel y Samar Maziad son Economistas en el Departamento de Estrategia, Políticas y Evaluación del FMI.